Policy Framework for Environmental Performance Agreements

June 2001

Environment Canada / Environnement Canada

Canada

National Library of Canada Cataloguing in Publication Data

Canada. Environment Canada

Policy Framework for Environmental Performance Agreements

Text in English and French on inverted pages.

Title on added t.p.: Politique-cadre relative aux ententes sur la performance environnementale.

ISBN 0-662-65879-5

Cat. No. En40-633/2001

1. Environmental management -- Government policy -- Canada.
2. Industrial management -- Environmental aspects -- Canada.
3. Environmental policy -- Canada.
4. Environmental protection -- Government policy -- Canada.
I. Titre.

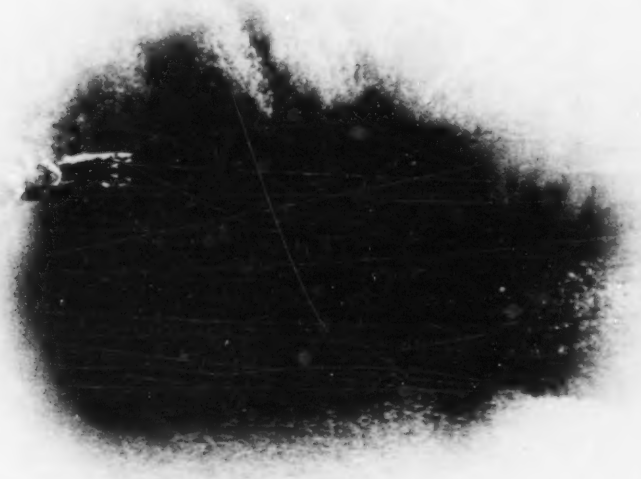
QH77.C3C32 2001 363.7'00971 C2001-980191-2E

Her Majesty the Queen in Right of Canada (Environment Canada) 2001

101-06747/

Table of Contents

Foreword	*2*
Introduction	*3*
What are Environmental Performance Agreements?	*4*
What Role can Environmental Performance Agreements play?	*5*
What Design Criteria must Environmental Performance Agreements meet?	*6*
What is Environment Canada's Role?	*8*
When will Environment Canada use Environmental Performance Agreements?	*10*
Conclusion	*14*



Foreword

Over recent years, industry, environmental non-government organizations and government have demonstrated that they can work together to protect the environment. Environment Canada has entered into a number of partnerships through Memoranda of Understanding and other written agreements that lead to environmental improvements.

Countries around the world are increasingly relying on public/private partnerships and agreements to protect the environment. As a result of experience acquired both in Canada and internationally, there is a growing understanding of the design and conditions required to make such agreements work.

In this policy framework, Environment Canada sets out the design criteria that it believes are essential to make these agreements both effective and credible. Environment Canada is signaling its willingness to engage in Environmental Performance Agreements with industry and other interested stakeholders to protect the environment. The Department looks forward to working with industry, provincial governments and non-government organizations in these new partnerships, which will benefit Canadians and the environment.

In his appearance before the House of Commons Standing Committee on the Environment and Sustainable Development in May 2000, Environment Minister David Anderson stated that Canadians need to harness the forces of competition, innovation and entrepreneurship to make the environment cleaner and safer. This policy framework is an important element of the "new architecture" of environmental management that the Minister discussed with the Committee—an architecture based on partnerships, knowledge and incentives.

As experience is gained in applying this policy framework, this document may be revised from time to time.

Introduction

Environment Canada uses a range of tools to protect the environment, including regulations, guidelines, codes of practice, economic instruments, challenge programs and educational campaigns. Included in this toolbox are agreements with industry that commit certain sectors or companies to specific challenges or performance levels. While features vary, and their names differ, environmental agreements have become increasingly common in Europe, Japan, the United States and Canada.

Such agreements are possible where the parties involved share common objectives and each can derive benefits from addressing a particular environmental issue. On industry's part, interest may stem from the increased flexibility an agreement may allow in achieving an environmental objective, and the increased certainty that such an agreement can provide. Industry may also be interested in the opportunity to enhance its public image or to improve its relations with government. At the same time, Canadians can benefit by having government address an environmental problem and get comparable results at lower costs than by using conventional regulatory instruments. For government, ensuring that the environmental objectives will be met is a key consideration.

Non-government organizations and the public can also benefit from industry taking a more proactive approach to environmental protection, provided the approach is open to public participation and yields measurable and verifiable results.

These types of agreements can provide industry, government and the public with a consensus-building opportunity to establish environmental goals, identify a course of action, recognize achievement and agree to monitoring and consultation approaches that are mutually beneficial.

Environment Canada recognizes that the right circumstances are needed to ensure that environmental agreements meet their stated environmental objectives. Key elements are a credible process and design criteria that provide assurance of effective delivery of results. To reflect their results-based nature, Environment Canada calls these Environmental Performance Agreements.

To guide the development of future Environmental Performance Agreements, this policy framework:

- describes Environmental Performance Agreements;
- stipulates the core design criteria for agreements;
- sets out Environment Canada's role in support of this policy; and
- identifies the circumstances in which Environment Canada will consider entering into the agreements.

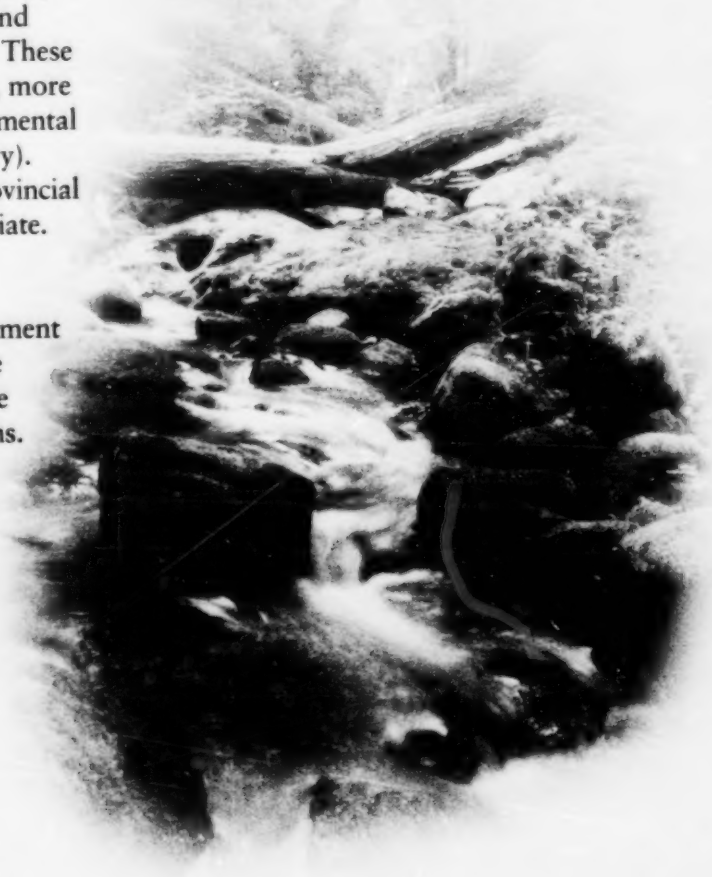
What are Environmental Performance Agreements?

An Environmental Performance Agreement is an agreement with core design criteria negotiated among parties to achieve specified environmental results. Environment Canada may negotiate a performance agreement with a single company, multiple companies, regional industry associations, a sector association or a number of sector associations. Other government agencies (federal, provincial, territorial or municipal) and third parties (non-government organizations) may also be parties to such agreements.

Environment Canada, for example, has been engaged in several three-party agreements with industry groups and provincial environment ministries. These agreements benefit all parties (e.g., more comprehensive coverage of environmental issues, greater certainty for industry). Environment Canada will invite provincial ministries to participate, as appropriate.

For industry participants, an Environmental Performance Agreement will stipulate clear and measurable performance standards and include effective accountability mechanisms.

For its part, Environment Canada will assume certain obligations depending on the nature of the specific Environmental Performance Agreement. These will include supporting agreements by facilitating information exchange and performance monitoring, and may include providing incentives such as public recognition of good performance or relief for participating parties from other management and control tools (see page 10 for more details). Similar undertakings may also be provided by other federal, provincial or territorial agencies that are parties to an Environmental Performance Agreement.



What Role can Environmental Performance Agreements Play?

Due to their flexible nature, Environmental Performance Agreements can address a wide variety of environmental issues affecting human health and the environment, such as:

- reducing the use and emission of selected pollutants, including substances deemed toxic under the *Canadian Environmental Protection Act, 1999* (CEPA 1999);
- advancing product stewardship;
- conserving sensitive habitat; and
- providing for remedial action where project monitoring indicates a need (e.g., after an environmental assessment) or where environmental effects monitoring associated with an ongoing operation shows a similar need.

It is important to note that Environmental Performance Agreements will not replace the regulatory framework. Rather, they represent an additional tool that Environment Canada can use to achieve its environmental protection mandate. Its selection as a risk management tool will depend on factors such as the nature of the risk being managed and the performance history of companies being considered for such an agreement.

This policy framework is directed mainly at environmental agreements which address environmental protection.

Note too that in designing the mix of tools to be used in addressing an environmental issue, Environment Canada will take participation and performance in an agreement into account and will, to the extent possible, eliminate or minimize the impact on good performers of other tools addressing the same issue. As with past agreements, the wording of an agreement will allow each party to give notice and withdraw from the agreement, if necessary. Where a company is unwilling or unable to meet its obligations under an Environmental Performance Agreement, Environment Canada will consider alternative means, such as regulations or pollution prevention planning, to achieve its environmental objectives. To a large extent the choice of alternatives may be limited by other factors, especially whether the performance agreement is addressing a matter that cannot be regulated.

What Design Criteria must Environmental Performance Agreements meet?

Environment Canada will be guided by the following principles in negotiating Environmental Performance Agreements:

- **Effectiveness:** Environmental Performance Agreements must achieve measurable environmental results;
- **Credibility:** the public must have confidence in the approach and in the parties' capacity to deliver on their commitments;
- **Transparency and accountability:** all parties to an Environmental Performance Agreement must be publicly accountable for the commitments they make and for their performance against the commitments; and
- **Efficiency:** Environmental Performance Agreements should be no more expensive to the parties than alternatives for equivalent environmental results.

To ensure that these principles are embedded in agreements, Environment Canada will require that each Environmental Performance Agreement it signs addresses the following core design criteria:

- **Senior-level commitment from participants.** Voluntary action has been demonstrated to be most effective when the senior management of each participating company is clearly supportive of this approach to environmental protection. Environment Canada will ask for a signed commitment from senior management within companies participating in an agreement.
- **Clear environmental objectives and measurable results.** These are essential to establish performance expectations, monitor progress and develop public trust. Environmental Performance Agreements will include numerical performance standards and timelines wherever feasible. Where standards, guidelines or indicators are used, their relevance to the agreement's objectives will be periodically reviewed.
- **Clearly defined roles and responsibilities.** These are necessary to assign accountability, ensure the achievement of performance objectives and secure public confidence. Environmental Performance Agreements will stipulate the roles and responsibilities of all parties to an agreement, including Environment Canada.
- **Consultation with affected and interested stakeholders.** Stakeholder consultation will enhance the agreement's credibility. While the nature of the consultation will depend on the environmental issues to be covered, it must provide a meaningful opportunity for interested parties to influence decision-making.
- **Public reporting.** Public reporting on performance is necessary to make an Environmental Performance Agreement transparent and credible. Reporting will be required at least annually. Environment Canada will develop protocols with Environmental

Performance Agreement signatories specifying what is to be measured, how often, and where it is to be reported. The Department will avoid a proliferation of different reporting formats and venues in order to minimize the administrative expense for reporting companies and simplify access by the public. In the case of performance agreements addressing pollutants, Environment Canada will rely as much as possible on the protocols developed under the National Pollutant Release Inventory (NPRI) and, to the extent practicable, will use the NPRI as a common reporting platform. Where it makes sense, Environment Canada will endeavour to integrate existing provincial reporting and monitoring mechanisms.

- **Verification of results.** This is essential for both credibility and accountability. Environment Canada will use different approaches to verification depending on the nature of the Environmental Performance Agreement, including internal audits and third-party verification.
- **Incentives and Consequences.** The nature of incentives and consequences will be related to the type of agreement and the performance expectations of participants.
- **Continual improvement.** Environment Canada will encourage continual improvement in performance through renewal of performance agreements where significant additional environmental progress can be achieved. This is consistent with the environmental policy and goals of high-achieving companies. Environment Canada also recognizes that companies will progress to the point where this type of tool may no longer be a factor in their successful pursuit of environmental results.

How these criteria are reflected in individual agreements will vary with the nature and objectives of the agreement. For example, Environmental Performance Agreements addressing issues that could be regulated may have stronger provisions for public reporting and verification than those dealing with matters that go beyond what can be regulated. Alternatively, performance agreements may be put in place to build capacity and therefore could have a stronger commitment to continual improvement.

What is Environment Canada's Role?

Environment Canada will commit the resources needed to negotiate Environmental Performance Agreements and oversee their implementation, and will develop and offer incentives. Environment Canada can take on a number of roles ranging from initiating discussions and negotiations to monitoring compliance and, when necessary, introducing additional measures to ensure achievement of negotiated environmental results. The Department will continue to track the experience of other jurisdictions with negotiated agreements and will reflect the lessons learned from that experience in the implementation of this policy framework.

Environment Canada will support Environmental Performance Agreements by:

- **providing scientific and technical expertise,** establishing information databases, facilitating information exchange, coordinating reporting, or providing for prior consultation;
- **providing incentives to support industry action,** where appropriate. Where practicable, Environment Canada will also coordinate its incentives with those of provincial environmental agencies. These incentives could include:
  - **Applying statutory discretion**
    Environment Canada may consider performance under an Environmental Performance Agreement when determining such matters as whether and how to regulate, what reporting requirements to impose and the frequency of inspections for a regulated facility. The Minister may also take into account performance under an Environmental Performance Agreement when assessing what complementary tools are needed to ensure adequate environmental protection (e.g., in determining which firms should be required to prepare pollution prevention plans under CEPA 1999). Where Environment Canada decides to regulate an issue that is the subject of an Environmental Performance Agreement, it will seek to do so in a way that minimizes the burden on companies meeting the requirements of the agreement.
  - **Recognition**
    Environment Canada will publicly recognize the environmental achievements of Environmental Performance Agreement participants.
  - **Technical assistance**
    Environment Canada may provide specific technical assistance to Environmental Performance Agreement participants that need it, or help direct participants to other federal programs providing such assistance.
  - **Economic instruments**
    Under the *Canadian Environmental Protection Act, 1999*, the Minister of the Environment has the authority to apply economic instruments, such as deposit/refund schemes and tradable permits, to achieve the goals of the Act. Where appropriate, the Minister could develop economic instruments to support certain Environmental Performance Agreements, and will explore additional options under the authority of other government departments.

Environment Canada will also work with provinces participating in performance agreements to allow for provision of similar incentives.

Environment Canada will seek to provide incentives on the basis of performance (i.e., once an agreed performance level has been achieved). Environment Canada will terminate incentives to companies unable to meet their performance commitments and, ultimately, will rescind its agreement should it not be possible to come to a solution.

- **monitoring performance:** Environment Canada will review progress made under individual performance agreements periodically to ensure that they are on track and, where appropriate, take action to ensure the achievement of environmental results.

- **taking action with regard to non-performance:** Environment Canada will not make commitments that constrain future enforcement action or law and policy development. A case in point would be the negotiation of an Environmental Performance Agreement to reduce the emission of toxic substances as an alternative to a regulation. If such an agreement does not achieve the reduction limits or other identified performance standards within the negotiated timelines, the Department would consider other approaches to reach these limits, including regulation.

Where Environment Canada negotiates an agreement with a focus on group goals and objectives, it will focus on the group with regard to significant non-performance. Measures to be taken would include rescinding the Environmental Performance Agreement and using alternative tools such as pollution prevention planning and regulation to achieve environmental objectives. Where Environment Canada negotiates an agreement based on individual facility performance, non-performers could be addressed individually and the Environmental Performance Agreement would not necessarily have to be rescinded.

When will Environment Canada use Environmental Performance Agreements?

Environment Canada will consider Environmental Performance Agreements where these offer the prospect of significant, measurable environmental results. The factors that Environment Canada will consider when determining whether to use an Environmental Performance Agreement include:

- cost-effectiveness;
- supportive policy and regulatory framework;
- capacity of participants; and
- appropriateness.

It should be noted that these factors can help to indicate whether a performance agreement is an appropriate tool, but no one factor, on its own, is enough. Environmental Performance Agreements may be designed for many different objectives—reduction of pollution emissions, broad-based pollution prevention planning, extended producer responsibility and hazardous waste management, etc.—and a situation that is appropriate for one type of performance agreement may not be appropriate for another. Therefore, these factors are intended to provide a summary of issues that should be considered on a case-by-case basis in determining whether an Environmental Performance Agreement is appropriate for meeting the specific objectives/outcomes desired.

Cost-effectiveness

The potential of an Environmental Performance Agreement to secure comparable results at a lower cost is very important. Can companies and government get the same or better results faster and at less cost than may be possible through alternative approaches such as regulatory action? This element includes consideration of the costs involved in negotiating and administering the agreement (i.e., transaction costs).

Environment Canada will attach significant weight in decision-making to cost-effectiveness, in keeping with statements in the Government of Canada Regulatory Policy. That policy states, in particular, that "The government will weigh the benefits of alternatives to regulation, and of alternative regulations, against their cost, and focus resources where they can do most good. To these ends, the federal government is committed to working in partnership with industry, labour, interest groups, professional organizations, other governments, and interested individuals."

Supportive Policy and Regulatory Framework

It is important to have strong policy and legislation in place to address environmental matters, and to have the capacity and willingness to act. The federal Toxic Substances Management Policy and the Pollution Prevention Strategy both support the *Canadian Environmental Protection Act, 1999* and the *Fisheries Act*. CEPA 1999, in particular, contains obligations for government to act with regard to substances of concern. This policy framework provides significant impetus to take action ahead of regulation and ensures that ineffective action will be followed by development of enforceable measures where substances are found to be CEPA-toxic.

This "regulatory backstop" reduces the likelihood of "free riders" and allows government to intervene where necessary. Depending on the circumstances, Environment Canada can use performance agreements as a complement, a precursor or an alternative to regulations:

- ***a complement to regulations:*** In some cases, an Environmental Performance Agreement will formalize a commitment by a firm or an industry sector to exceed regulatory requirements, or to take action on issues that would not be addressed through regulatory initiatives. For example, an agreement could be used to complement existing regulations where the regulations do not or cannot satisfactorily address all of the environmental issues at a particular site or within a given region.
- ***a precursor to regulations:*** While Environment Canada carries out formal risk assessment, or while it identifies, develops and puts in place prevention and control measures, industry sectors or companies that are well placed to address the problem immediately may negotiate an agreement as a means of "staying ahead" of the regulatory agenda.
- ***an alternative to new regulations:*** There may be some issues for which regulation is not the best solution or not immediately contemplated. These issues may be addressed more effectively through an Environmental Performance Agreement.

A regulatory backstop does not exist in all areas where environmental improvements are required or desired. Environment Canada will also consider negotiating Environmental Performance Agreements to address environmental matters where regulation is not an alternative and where these agreements offer the prospects of demonstrable and significant environmental gains.

Capacity of Participants

The existence and implementation of environmental policy within the private sector is an important indicator of capacity and willingness to undertake non-regulatory environmental activities. The development of environmental policy to guide operations, and the use of environmental management systems and pollution prevention planning, are indicators that companies can deliver on environmental protection commitments. As well, at the industry association level, the development and use of voluntary environmental codes for members and the potential for making adherence to these a condition of membership also lend credibility to the promise for success of performance agreements.

To meet obligations under an Environmental Performance Agreement, companies need to be able to identify appropriate measures, as well as track, analyze and report on performance. Environment Canada believes that this industrial capacity adds to the potential for success. In some cases, Environment Canada will consider helping prospective participants build the capacity required to participate effectively in an Environmental Performance Agreement.

Appropriateness

Scope of the problem to be addressed: In addition to the above factors that should be considered when deciding whether to use an Environmental Performance Agreement, the complexity of a problem (one substance of concern or many; one medium or more), the availability of proven solutions, the number and variability of the industry sectors involved, the number of facilities involved, etc., all play a part in determining whether a performance agreement is best suited to effect environmental improvement. Experience has shown that regulation can be very effective at tackling precisely defined problems. Environmental Performance Agreements can also be used effectively in these situations.

As the variables (industry sectors, facilities, substances to be addressed, etc.) increase in number, the transaction costs of regulations can be high. The transaction costs for Environmental Performance Agreements, on the other hand, may be lower than for regulation. Lower transaction costs for all parties are only one consideration, however. The many other factors described in this section are also important in determining whether performance agreements are to be used.

Level of risk posed by the issue: Environment Canada encourages early action on all substances of concern, especially those that have the potential to be high-risk, and will explore the use of Environmental Performance Agreements as a means of getting early action. This desire to get fast results will not inhibit work on risk assessment of substances of concern and should complement future risk management actions where some of these substances may be found to be

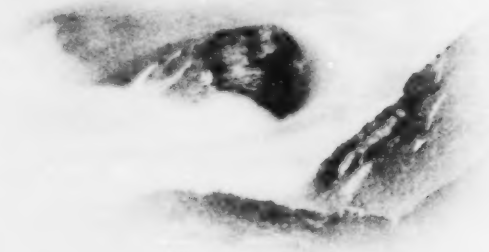
CEPA-toxic. Early action through Environmental Performance Agreements may be considered less appropriate where certainty of outcome is the primary consideration. Yet even where a regulation is viewed as necessary, the environmental and health benefits of taking early action (prior to regulation) through a performance agreement may outweigh the costs of implementing both options.

As well, Environmental Performance Agreements show significant potential as tools to motivate behavioral change related to encouraging broad adoption of environmental management tools, such as environmental management systems, pollution prevention planning and life-cycle management. These are low-risk/high-benefit activities that Environment Canada believes should be encouraged through Environmental Performance Agreements.

Environmental track record of the company/sector: This factor must be considered in relation to the issue at hand. Environment Canada will negotiate with companies where there is high likelihood of good performance. The due diligence and good faith shown by companies, as well as the efforts made to systematically address environmental issues, will be considered. These factors become more significant where the level of risk posed by a substance may be high, or where certainty of action carries a lot of weight.

Level of interest in the sector: Environment Canada believes that negotiation of an Environmental Performance Agreement requires the willingness of key people or companies within a sector to address the issue at hand. The likelihood that an Environmental Performance Agreement will satisfactorily address an environmental problem increases in direct proportion to the participation of the contributors to the problem. Although full participation in a performance agreement may not be possible at first, Environment Canada will consider the probability of additional participation in deciding whether such an agreement is an appropriate tool.

Likelihood of support from external stakeholders: Environment Canada believes that, while ultimately the Environmental Performance Agreements will be judged on their results, the support of external stakeholders, such as the community, health, labour and environmental organizations, concerned about the issues being addressed will be very important to the credibility of these agreements, particularly in their early stages.



Conclusion

The Environmental Performance Agreement process can enable parties to identify and address a broader range of aspects related to environmental matters than the traditional regulatory approach, which usually focuses on a medium, a substance of concern, a pollution stream, etc. An Environmental Performance Agreement can lead to a multi-media and multi-stakeholder perspective and the setting of environmental priorities based on the systematic consideration of all relevant issues. This may result in the inclusion of multiple environmental performance objectives within a single agreement. While providing a means of addressing matters that would not be affected by regulation, this proactive approach can also enable faster achievement of objectives than would be possible through regulations alone.

Environmental Performance Agreements are not a panacea, however. For example, where few contributors to an environmental problem are willing to participate, Environment Canada would have to give more weight to alternatives such as regulation. The existence of a large number of "free riders" would undermine the credibility of a potential Environmental Performance Agreement and discourage its consideration. As well, this may not be the best solution where multiple agreements are needed to address the same environmental issue, as this can impose significant transaction costs on all participants, including government, and thus reduce the cost-effectiveness of the approach. Environment Canada will weigh all factors described in this policy framework before deciding whether to enter into an agreement with a company or group of companies.

All things considered, the growing international and domestic experience with environmental agreements demonstrates that Environmental Performance Agreements can both protect the environment and recognize business imperatives if they are properly applied and designed. Environment Canada is prepared to consider negotiating performance agreements with companies that are committed to achieving measurable and verifiable environmental results and to including public participation and reporting. This Environmental Performance Agreement policy approach will complement existing policy and regulatory tools while advancing Canada's overall environmental agenda.

Elements of the Policy Framework for Environmental Performance Agreements

Principles

- Effectiveness
- Credibility
- Transparency/Accountability
- Efficiency

Design Criteria

- Senior Commitment from Participants
- Clear Environmental Objectives & Measurable Results
- Clearly Defined Roles & Responsibilities
- Provision for Consultation
- Public Reporting
- Verification of Results
- Incentives & Consequences
- Continual Improvement

Environment Canada's Responsibilities

- Determine when to use Environmental Performance Agreements based on Policy Framework:
  - Cost-effectiveness
  - Supportive Policy & Regulatory Framework *(Regulatory Backstop)*
  - Capacity of Participants
  - Appropriateness
- Provide Support & Develop Capacity
- Provide Incentives:
  - Statutory Discretion
  - Recognition
  - Technical Assistance
  - Economic Instruments
- Monitor Performance
- Deal with Non-Performance

The printing processes used in producing this document conform to environmental performance standards established by the Government of Canada under *Canada's National Guidelines on Lithographic Printing Services*. These standards aim to ensure the environmental integrity of printing processes through reductions in toxic emissions to the environment, reductions in loading of wastewater, reductions in the quantity of materials sent to landfills, and the implementation of resource conservation procedures.

The paper used in the interior of this document conforms to *Canada's National Printing and Writing Paper Guideline* and/or *Uncoated Mechanical Printing Paper Guideline*. These guidelines set environmental performance standards for fibre-use efficiency, chemical oxygen demand, energy use, global warming potential, acidification potential, and solid waste.

The printing processes and the paper used in the interior of this document are fully certified under Canada's sole ecolabelling program – the **Environmental Choice™ Program** (ECP). The Program's official symbol of certification – the **EcoLogo™** – features three stylized doves intertwined to form a maple leaf, representing consumers, industry and government working together to improve Canada's environment.

For more information about the **Environmental Choice™ Program**, please visit the ECP website at **www.environmentalchoice.com** or telephone (613) 247-1900.

Environment Canada's National Office of Pollution Prevention is proud to support environmental and quality performance standards, and the use of **Environmental Choice™** certified papers and environmentally responsible products and printing processes, throughout its development and distribution of information products. To obtain a copy of the catalogue *Environment Canada: Selected Publications and Websites*, please contact us toll-free at 1 800 734-3232, or (819) 953-5750; by facsimile at (819) 994-5629; or by e-mail at **epspubs@ec.gc.ca**. For additional information on Environment Canada, visit the departmental website at **www.ec.gc.ca**.

Politique-cadre relative aux ententes sur la performance environnementale

Juin 2001

Environnement Canada Environment Canada

Canada

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Canada. Environnement Canada

Politique-cadre relative aux ententes sur la performance environnementale

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p.de t. addit. : Policy Framework for Environmental Performance Agreements.

ISBN 0-662-65879-5

No de cat. En40-633/2001

1. Environnement -- Gestion – Politique gouvernementale -- Canada.
2. Gestion d'entreprise -- Aspect de l'environnement -- Canada.
3. Environnement - Politique gouvernementale -- Canada.
4. Environnement -- Protection -- Politique gouvernementale -- Canada.

I. Titre.

QH77.C3C32 2001 363.7'00971 C2001-980191-2F

Sa Majesté la Reine du chef du Canada (Environnement Canada) 2001

Table des matières

Avant-propos 2

Introduction 3

Qu'est-ce qu'une entente sur la performance environnementale? 4

Quel rôle les ententes sur la performance environnementale peuvent-elles jouer? 5

Quels critères théoriques les ententes sur la performance environnementale doivent-elles respecter? 6

Quel est le rôle d'Environnement Canada? 8

Quand Environnement Canada recourra-t-il aux ententes sur la performance environnementale? 10

Conclusion 14

Avant-propos

Au fil des ans, l'industrie, les organisations environnementales non gouvernementales et le gouvernement ont montré qu'ils peuvent conjuguer leurs efforts pour protéger l'environnement. Environnement Canada a conclu plusieurs partenariats par l'entremise de protocoles d'entente et d'autres accords écrits qui entraînent des améliorations de l'environnement.

Les pays du monde entier s'appuient de plus en plus sur des partenariats ou des ententes entre le public et le privé pour protéger l'environnement. Fort de l'expérience acquise au Canada et à l'international, on comprend de mieux en mieux le cheminement et les conditions nécessaires pour faire fonctionner les arrangements de ce genre.

Dans la présente politique-cadre, Environnement Canada énonce les critères théoriques qu'il croit essentiel pour rendre ces ententes efficaces et crédibles. Ainsi, il affiche sa volonté de conclure des ententes sur la performance environnementale avec l'industrie et d'autres intéressés en vue de protéger l'environnement. Il compte collaborer avec l'industrie, les gouvernements provinciaux et les organisations non gouvernementales grâce à ces nouveaux partenariats qui profiteront aux Canadiens et à l'environnement.

Devant le Comité permanent de l'environnement et du développement durable en mai 2000, le ministre de l'Environnement, David Anderson, a déclaré que les Canadiens doivent canaliser les forces de la concurrence, de l'innovation et de l'esprit d'entreprise pour rendre l'environnement plus propre et plus sûr. Cette politique est un volet majeur de la « nouvelle architecture » de la gestion de l'environnement dont il a discuté avec le Comité, une architecture fondée sur les partenariats, le savoir et les incitations.

À la lumière de l'expérience acquise dans l'application de la présente politique-cadre, ce document pourra faire l'objet de révisions éventuelles.

Introduction

Environnement Canada emploie tout un arsenal pour protéger l'environnement, notamment des règlements, des directives, des codes de pratique, des instruments économiques, des programmes défis et des campagnes de sensibilisation. Dans cet arsenal figurent des ententes avec l'industrie qui engagent certains secteurs à relever des défis particuliers ou à réaliser une performance donnée. Quoique leurs caractéristiques et leurs désignations varient, les ententes environnementales se sont généralisées en Europe, au Japon, aux États-Unis et au Canada.

Ces ententes sont possibles lorsque les parties partagent des objectifs communs et peuvent toutes tirer profit du règlement d'un problème environnemental particulier. De la part de l'industrie, l'intérêt peut découler de la souplesse accrue et de la plus grande certitude accordées par l'entente pour atteindre l'objectif environnemental. L'industrie peut également se prévaloir de l'occasion de rehausser son image ou d'améliorer ses relations avec le gouvernement. Par ailleurs, les Canadiens peuvent en profiter en amenant le gouvernement à s'attaquer à un problème environnemental et à obtenir des résultats comparables à moindres frais que par le recours à des instruments réglementaires traditionnels. Pour le gouvernement, il est essentiel de s'assurer que les objectifs environnementaux seront atteints.

Les organisations non gouvernementales et la population peuvent aussi trouver avantageux que l'industrie adopte une approche plus proactive en matière de protection de l'environnement, pourvu que cette approche soit ouverte à la participation publique et aboutisse à des résultats mesurables et vérifiables.

Ces ententes peuvent offrir à l'industrie, au gouvernement et à la population une possibilité consensuelle de se fixer des buts environnementaux, de déterminer une marche à suivre, de reconnaître les réalisations et de convenir de modes de surveillance et de consultation qui sont mutuellement bénéfiques.

Environnement Canada reconnaît que les bonnes circonstances doivent être réunies pour que ces ententes aident à atteindre les objectifs environnementaux qui y sont énoncés. Les éléments clés sont un processus crédible et des critères théoriques qui assurent l'obtention des résultats escomptés. Pour refléter leur nature centrée sur les résultats, Environnement Canada les nomme ententes sur la performance environnementale.

En vue de guider l'élaboration des ententes sur la performance environnementale, la présente politique-cadre :

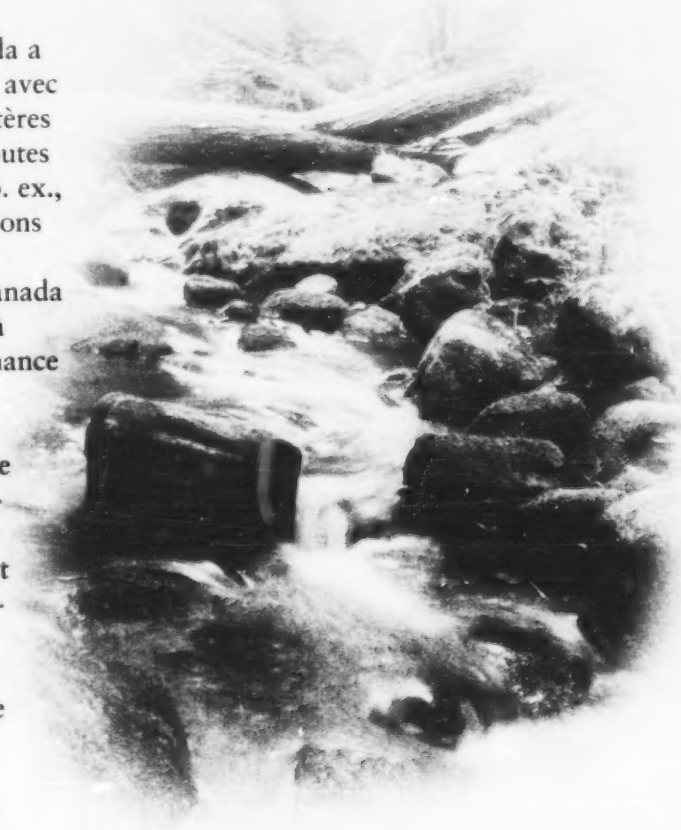
- décrit les ententes sur la performance environnementale;
- énonce les critères théoriques de base de ces ententes;
- expose le rôle d'Environnement Canada à l'appui de cette politique-cadre;
- recense les circonstances où Environnement Canada envisagera de conclure des ententes sur la performance environnementale.

Qu'est-ce qu'une entente sur la performance environnementale?

Il s'agit d'une entente assortie de critères théoriques de base qui est négociée entre des parties en vue d'atteindre des objectifs environnementaux donnés. Environnement Canada pourra négocier une entente sur la performance environnementale avec une seule entreprise, plusieurs entreprises, des associations industrielles régionales, une association sectorielle ou plusieurs associations sectorielles. D'autres organismes gouvernementaux (fédéraux, provinciaux, territoriaux ou municipaux) et des tiers (organisations non gouvernementales) peuvent aussi être parties à ces ententes.

Par exemple, Environnement Canada a conclu plusieurs ententes tripartites avec des groupes industriels et des ministères provinciaux de l'environnement. Toutes les parties y trouvent leur compte (p. ex., couverture plus complète des questions environnementales, certitude accrue pour l'industrie). Environnement Canada invitera les ministères provinciaux à adhérer aux ententes sur la performance environnementale s'il y a lieu.

Pour les participants industriels, une entente sur la performance environnementale stipulera des normes de performance claires et mesurables et prévoira des mécanismes de responsabilisation efficaces. De son côté, Environnement Canada assumera certaines obligations selon la nature des ententes sur la performance environnementale. En particulier, il appuiera ces ententes en facilitant l'échange d'information et la surveillance de la performance, voire en fournissant des incitations comme la reconnaissance publique de la bonne performance ou la dérogation de parties à d'autres instruments de gestion et de contrôle (voir à la page 10 pour de plus amples détails). Des organismes fédéraux, provinciaux ou territoriaux parties à une entente sur la performance environnementale pourront en faire autant.



Quel rôle les ententes sur la performance environnementale peuvent-elles jouer?

Grâce à leur souplesse, les ententes sur la performance environnementale peuvent viser un large éventail de questions environnementales touchant la santé humaine et l'environnement comme :

- réduire l'emploi et l'émission de polluants choisis, y compris les substances jugées toxiques au sens de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* [LCPE (1999)];
- promouvoir la gérance de produits;
- préserver des habitats vulnérables;
- prévoir des correctifs lorsque la surveillance d'un projet (après une évaluation environnementale) ou le suivi des effets sur l'environnement d'une opération en cours indique qu'ils s'imposent.

Il est à noter que les ententes sur la performance environnementale ne remplaceront pas le cadre de réglementation. Elles constituent plutôt un outil supplémentaire dont Environnement Canada disposera pour exécuter son mandat en matière de protection de l'environnement. Le Ministère les emploiera comme outils de gestion des risques en fonction de facteurs comme la nature des risques à gérer et les antécédents de l'entreprise avec laquelle il est envisagé de conclure une entente.

La présente politique-cadre concerne surtout les ententes environnementales visant la protection de l'environnement.

Il est aussi à noter que, en dosant les outils qu'il utilisera pour régler une question environnementale, Environnement Canada prendra en compte la participation et la performance à l'égard de l'entente et, autant que faire se pourra, il éliminera ou réduira le plus possible les incidences des autres outils visant la même question sur les réalisations marquantes des entreprises. En outre, comme dans les ententes antérieures, le libellé permettra à chaque partie de se retirer de l'entente après avoir donné un préavis. Lorsqu'une entreprise refusera ou sera incapable de respecter ses obligations en vertu d'une entente sur la performance environnementale, Environnement Canada examinera le recours à d'autres moyens, comme la réglementation ou des plans de prévention de la pollution, pour atteindre ses objectifs environnementaux. Dans une large mesure, d'autres facteurs pourront restreindre le choix des moyens, notamment si l'entente sur la performance environnementale vise une question non susceptible à la réglementation.

Quels critères théoriques les ententes sur la performance environnementale doivent-elles respecter?

En négociant les ententes sur la performance environnementale, Environnement Canada s'inspirera des principes suivants :

- **Efficacité :** Les ententes sur la performance environnementale doivent entraîner des avantages environnementaux mesurables.
- **Crédibilité :** Le public doit avoir confiance dans l'approche et dans la capacité des parties de respecter leurs engagements.
- **Transparence et responsabilisation :** Toutes les parties à une entente sur la performance environnementale doivent rendre publiquement compte des engagements qu'elles ont contractés et de leur performance au regard de ces engagements.
- **Efficience :** Les ententes sur la performance environnementale ne doivent pas être plus onéreuses pour les parties que d'autres moyens de rechange pour obtenir des résultats environnementaux équivalents.

Afin de s'assurer de la prise en considération de ces principes, Environnement Canada exigera que chaque entente sur la performance environnementale qu'il signe respecte les critères théoriques de base suivants :

- **Engagement des participants en haut lieu.** Il s'est avéré que les mesures volontaires sont les plus efficaces dans les situations où la haute direction des entreprises participantes appuie clairement ce mode de protection de l'environnement. Environnement Canada demandera un engagement écrit des dirigeants de toute entreprise partie à une entente sur la performance environnementale.
- **Objectifs environnementaux clairs et résultats mesurables.** Ils sont essentiels pour établir les attentes quant à la performance, suivre les progrès et susciter la confiance du public. Les ententes sur la performance environnementale prévoiront des normes de performance numériques et des échéanciers autant que faire se pourra. Lorsque des normes, des directives, ou des indicateurs seront utilisés, leur pertinence par rapport aux objectifs sera périodiquement réexaminée.
- **Responsabilités et rôles clairement définis.** Ils s'imposent pour répartir les responsabilités, assurer la réalisation des objectifs de performance et susciter la confiance du public. Les ententes sur la performance environnementale prévoiront les responsabilités et les rôles de toutes les parties, y compris Environnement Canada.
- **Consultation des intervenants touchés et concernés.** Elle permettra d'accroître la crédibilité des ententes sur la performance environnementale. Sa nature dépendra des questions à aborder, mais elle devra cependant offrir aux

parties une possibilité raisonnable d'influer sur les décisions à prendre.

- **Déclaration publique de la performance.** Elle s'impose au moins une fois l'an pour rendre les ententes sur la performance environnementale transparentes et crédibles. Environnement Canada élaborera, avec les signataires des protocoles précisant ce qu'il faut mesurer, à quelle fréquence et où il faut en faire rapport. Le Ministère évitera la prolifération des formes et lieux de déclaration afin de réduire au minimum les frais administratifs des entreprises déclarantes et de simplifier l'accès du public aux rapports. Dans les cas où les ententes sur la performance environnementale porteront sur des polluants, il recourra le plus possible aux protocoles élaborés dans le cadre de l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP) et, dans la mesure du possible, fera de celui-ci la plate-forme commune des déclarations. Quand ce sera la chose à faire, Environnement Canada s'efforcera d'intégrer les mécanismes provinciaux actuels en matière de déclaration et de surveillance.
- **Vérification des résultats.** Elle est essentielle aux fins de la crédibilité et de la responsabilisation. Selon la nature de l'entente sur la performance environnementale, Environnement Canada utilisera divers modes de vérification, y compris des vérifications internes et des vérifications par des tiers.
- **Incitations et conséquences.** La nature des incitations et des conséquences sera liée au type d'entente et aux attentes des participants à l'égard de la performance.
- **Amélioration continue de la performance.** Environnement Canada l'encouragera en reconduisant les ententes sur la performance environnementale lorsque d'importants progrès environnementaux supplémentaires pourront être accomplis. Cette démarche est conforme aux politiques et aux buts environnementaux des entreprises très performantes. Environnement Canada reconnaît également que des entreprises progresseront à un point tel que ce type d'outils ne sera plus un facteur dans la poursuite des objectifs environnementaux.

L'inscription de ces critères variera selon la nature et les objectifs des ententes individuelles. Par exemple, les ententes sur la performance environnementale relatives à des questions susceptibles d'être réglementées pourront renfermer des dispositions plus vigoureuses concernant les déclarations publiques et les vérifications que celles qui portent sur des questions qui dépassent la réglementation. Ou encore, des ententes sur la performance environnementale peuvent être mises en place pour bâtir la capacité et, par conséquent, pourront entraîner un plus grand engagement à l'égard de l'amélioration continue.

Quel est le rôle d'Environnement Canada?

Environnement Canada affectera les ressources requises pour négocier les ententes sur la performance environnementale et supervisera leur mise en œuvre, en plus d'élaborer et d'offrir des incitations. Il pourra jouer plusieurs rôles : amorcer des discussions et des négociations, surveiller la conformité et, au besoin, adopter des mesures supplémentaires pour assurer l'obtention des résultats environnementaux négociés. Le Ministère continuera de suivre l'expérience que d'autres instances auront des ententes négociées et tiendra compte des leçons à en tirer dans la mise en œuvre de cette politique-cadre.

Environnement Canada soutiendra les ententes sur la performance environnementale par les moyens suivants :

- **fournir de l'expertise scientifique et technique,** établir des bases de données, faciliter l'échange de l'information, coordonner la production des rapports ou mener des consultations préalables;
- **octroyer des incitations à l'appui des mesures prises par l'industrie :** S'il y a lieu, Environnement Canada coordonnera également ses incitations avec celles des organismes provinciaux de l'environnement. Ces incitations comprendront :
  - **Application du pouvoir discrétionnaire**
    Environnement Canada pourra prendre en compte la performance à l'égard d'une entente sur la performance environnementale lorsqu'il déterminera, par exemple, l'opportunité et la façon de réglementer, les exigences réglementaires à imposer ainsi que la fréquence des inspections d'une installation réglementée. Le Ministre pourra aussi prendre en considération la performance en vertu d'une entente lorsqu'il évaluera quels outils complémentaires sont requis pour assurer une protection adéquate de l'environnement (p. ex., en précisant quelle société est tenue d'établir un plan de prévention de la pollution en vertu de la LCPE (1999). Lorsque le Ministère décidera de réglementer un enjeu assujetti à une entente sur la performance environnementale, il tâchera de le faire de manière à ne pas imposer un fardeau supplémentaire aux entreprises qui respectent les exigences de l'entente.
  - **Reconnaissance**
    Environnement Canada reconnaîtra publiquement les réalisations environnementales des participants aux ententes sur la performance environnementale.
  - **Assistance technique**
    Environnement Canada consentira une assistance technique ponctuelle aux participants aux ententes sur la performance environnementale qui en auront besoin ou facilitera l'accès aux autres programmes fédéraux fournissant cette assistance.
  - **Instruments économiques**
    En vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, le ministre de l'Environnement a le pouvoir d'appliquer des instruments économiques, comme des mécanismes de caution et de consigne ainsi que des permis d'émission négociables, pour réaliser les objectifs de la Loi. S'il y a lieu, il mettra au point des instruments

économiques à l'appui de certaines ententes sur la performance environnementale et explorera des options supplémentaires sous l'autorité d'autres ministères.

Environnement Canada collaborera également avec les provinces participant aux ententes sur la performance environnementale afin de pouvoir octroyer des incitations semblables.

Le plus souvent, il octroiera des incitations en fonction de la performance (c.-à-d. lorsqu'un niveau de performance convenu aura été atteint). Il cessera d'accorder des incitations aux entreprises incapables de respecter leurs engagements en matière de performance et, par la suite, résiliera les ententes s'il n'est pas possible d'en venir à une solution.

- **surveiller la performance :** Environnement Canada examinera périodiquement les progrès réalisés dans le cadre de chacune des ententes sur la performance environnementale afin de voir si elles sont sur la bonne voie et, au besoin, il adoptera des mesures complémentaires pour assurer l'obtention des résultats environnementaux.
- **prendre des mesures à l'égard de la non-performance :** Environnement Canada ne prendra pas des engagements qui restreignent les actions coercitives futures ou l'élaboration des lois et des politiques. Un bon exemple serait la négociation d'une entente sur la performance environnementale en vue de réduire l'émission de substances toxiques en remplacement d'un règlement. Si une entente ne permet pas de réaliser les réductions prévues ou de respecter d'autres normes de performance fixées dans les délais négociés, le Ministère devra envisager d'autres voies, y compris la réglementation.

Lorsqu'Environnement Canada négocie une entente privilégiant les buts et les objectifs d'un groupe, il suivra de près les cas patents de non-performance de celui-ci. Il pourra prendre des mesures comme résilier l'entente de performance environnementale et employer d'autres moyens telles la planification de la prévention de la pollution et la réglementation pour atteindre des objectifs environnementaux. Lorsque le Ministère négocie une entente en fonction de la performance d'une installation particulière, il sera possible de s'occuper individuellement des entreprises non-performantes sans nécessairement résilier l'entente.

Quand Environnement Canada recourra-t-il aux ententes sur la performance environnementale?

Environnement Canada envisagera de négocier des ententes sur la performance environnementale lorsqu'elles offriront la perspective d'importants résultats environnementaux mesurables. Voici les facteurs à considérer lorsqu'il décidera s'il doit recourir à une entente sur la performance environnementale :

- coût-efficacité;
- cadre stratégique et réglementaire à l'appui;
- capacité des participants;
- bien-fondé.

Il est à noter que ces facteurs peuvent aider à indiquer si une entente sur la performance constitue un outil approprié, mais qu'aucun facteur ne suffit à lui seul. Environnement Canada peut viser de nombreux objectifs différents : baisse des émissions polluantes, vaste planification de la prévention de la pollution, responsabilité prolongée du fabricant, gestion des déchets dangereux, etc. En outre, une situation qui se prête à un type d'entente sur la performance n'est pas forcément appropriée à une autre. Ainsi, ces facteurs sont destinés à donner un résumé des questions à aborder au cas par cas lorsqu'on décide si une entente sur la performance environnementale convient pour atteindre les objectifs ou les résultats souhaités.

Coût-efficacité

La possibilité qu'une entente sur la performance environnementale obtienne des résultats comparables à moindres frais constitue un aspect très important. Les entreprises et le gouvernement peuvent-ils obtenir des résultats identiques ou meilleurs plus rapidement et à moindres frais que par d'autres voies, comme une mesure réglementaire? Cet élément prend en compte les coûts afférents à la négociation et à l'administration de l'entente (p. ex., coûts de transaction).

Environnement Canada fera grand cas du facteur coût-efficacité dans sa prise de décision, conformément aux énoncés généraux de la Politique du gouvernement du Canada en matière de réglementation. En particulier, cette politique déclare ce qui suit : « Le gouvernement évaluera les avantages de mesures de rechange à la réglementation et d'autres règlements en fonction de leur coût et affectera les ressources là où elles sont susceptibles de procurer les plus grands avantages. Pour ce faire, le gouvernement fédéral est déterminé à travailler en collaboration avec le secteur privé, les syndicats, les groupes d'intérêts, les associations professionnelles, d'autres paliers de gouvernement et les personnes intéressées. »

Cadre stratégique et réglementaire à l'appui

Il importe d'avoir en place des politiques et une législation vigoureuses pour s'attaquer aux problèmes environnementaux ainsi que d'avoir la capacité et la volonté d'agir. Au gouvernement fédéral, la Politique de gestion des substances toxiques et la Stratégie de la prévention de la pollution viennent compléter la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* [LCPE (1999)] et la *Loi sur les pêches*. La LCPE (1999) en particulier prévoit l'obligation d'agir à l'égard des substances préoccupantes. Cette politique-cadre encourage fortement à passer à l'action avant la réglementation et fait en sorte que les mesures inefficaces seront suivies de mesures coercitives lorsque les substances s'avéreront toxiques au sens de la LCPE.

Ce « filet réglementaire » réduit la probabilité des « resquilleurs » et permet au gouvernement d'intervenir s'il y a lieu. Selon les circonstances, Environnement Canada recourra aux ententes sur la performance environnementale comme compléments, précurseurs ou solutions de rechange à la réglementation :

- ***un complément de la réglementation :*** Dans certains cas, l'entente sur la performance environnementale officialisera l'engagement d'une entreprise ou d'un secteur industriel à aller au-delà des exigences réglementaires ou à prendre des mesures à l'égard des questions qui ne seraient pas réglées par la réglementation. Par exemple, une entente pourrait compléter des règlements en vigueur lorsque ceux-ci ne régleraient ou ne sauraient régler tous les problèmes environnementaux dans un lieu particulier ou dans une région donnée.
- ***un précurseur de la réglementation :*** Tandis qu'Environnement Canada effectue les évaluations des risques en bonne et due forme ou détermine, élabore et met en place des mesures de prévention et de contrôle, les entreprises ou les secteurs industriels bien placés pour aborder immédiatement les problèmes peuvent négocier une entente afin de « garder une longueur d'avance » en matière de réglementation.
- ***une solution de rechange à la réglementation :*** Il existe parfois des problèmes pour lesquels un règlement n'est pas la meilleure solution ou n'est pas à envisager immédiatement. Ces problèmes peuvent être abordés plus efficacement par une entente sur la performance environnementale.

Il n'existe pas de filet réglementaire dans tous les domaines où des améliorations environnementales sont nécessaires ou souhaitées. Environnement Canada envisagera également de négocier, dans des domaines non réglementaires, des ententes sur la performance environnementale lorsque celles-ci offriront la perspective d'avantages environnementaux démontrables et importants.

Capacité des participants

L'existence et la mise en œuvre d'une politique environnementale du secteur privé est un important indicateur de la capacité et de la volonté de mener des activités environnementales non réglementaires. L'élaboration d'une politique environnementale pour orienter les opérations ainsi que l'emploi de systèmes de gestion de l'environnement et de plans de prévention de la pollution sont des signes que les entreprises peuvent tenir leurs engagements en matière de protection de l'environnement. En outre, au niveau des associations industrielles, l'élaboration et l'emploi de codes environnementaux volontaires pour les membres et la possibilité de les leur imposer rendent plausible le succès des ententes sur la performance environnementale.

Afin de respecter leurs obligations à l'égard d'une entente sur la performance environnementale, les entreprises doivent pouvoir déterminer les mesures à prendre ainsi que suivre, analyser et déclarer leur performance. Environnement Canada estime que cette capacité de l'industrie augmente encore les chances de réussite. Dans certains cas, il envisagera d'aider les participants éventuels à renforcer la capacité dont ils ont besoin pour participer efficacement à une entente sur la performance environnementale.

Bien-fondé

Ampleur du problème à aborder : Outre les facteurs ci-dessus à prendre en compte lorsqu'on décide s'il y a lieu de recourir à une entente sur la performance environnementale, la complexité d'un problème (une ou plusieurs substances préoccupantes, un ou plusieurs médias), l'existence de solutions éprouvées, le nombre et la variabilité des secteurs industriels concernés, le nombre d'installations visés, etc., jouent un rôle quand il s'agit de déterminer si c'est une entente sur la performance environnementale qui convient le mieux à une amélioration environnementale. L'expérience a montré que la réglementation peut être très efficace pour régler des problèmes ponctuels, mais les ententes sur la performance environnementale peuvent également convenir en pareilles situations.

Plus le nombre de variables (secteurs industriels, installations, substances visées, etc.) augmente, plus les coûts de transaction de la réglementation risquent d'être élevés. Par ailleurs, les coûts de transaction des ententes sur la performance environnementale peuvent être inférieurs à ceux de la réglementation. Cependant, la diminution des coûts de transaction pour toutes les parties n'est qu'un des facteurs à considérer. Les nombreux autres facteurs décrits dans cette section entrent également en ligne de compte lorsqu'on décide de recourir à une entente sur la performance environnementale.

Niveau de risque associé à la question : Environnement Canada encourage la prise de mesures rapides à l'égard de toutes les substances préoccupantes, notamment celles qui présentent un risque élevé. En outre, il étudiera la possibilité d'utiliser les ententes sur

la performance environnementale pour inciter à agir au plus tôt. Ce désir d'obtenir de prompts résultats n'empêchera pas de procéder à l'évaluation des risques associés aux substances préoccupantes et devra compléter les mesures de gestion des risques lorsque ces substances seront jugées toxiques au sens de la LCPE. La prise de mesures précoces par l'entremise des ententes sur la performance environnementale pourra se révéler moins appropriée lorsque la certitude du résultat est le premier facteur à considérer. Par contre, même si une réglementation est jugée nécessaire, les avantages environnementaux et sanitaires d'une mesure rapide (avant la réglementation) par l'entremise d'une entente peuvent dépasser les coûts de la mise en œuvre des deux options.

De même, les ententes sur la performance environnementale peuvent constituer de puissants instruments pour susciter des changements comportementaux en favorisant l'adoption généralisée d'outils de gestion de l'environnement, comme les systèmes de gestion de l'environnement, la planification de la prévention de la pollution et la gestion du cycle de vie. Ce sont là des moyens à faible risque et à fort avantage qu'Environnement Canada estime devoir encourager à la faveur des ententes sur la performance environnementale.

Antécédents de l'entreprise ou du secteur dans le domaine de l'environnement : Il faut examiner ce facteur au regard de la question considérée. Environnement Canada négociera avec les entreprises lorsque la probabilité de bonne performance est grande. Il prendra en considération leur diligence raisonnable et leur bonne foi ainsi que les efforts qu'elles déploieront pour régler systématiquement les problèmes environnementaux. Ces facteurs sont d'autant plus importants que le risque posé par une substance sera élevé ou que la certitude de l'action pèsera lourd.

Niveau d'intérêt dans le secteur : Environnement Canada estime que la négociation d'une entente sur la performance environnementale demande que les personnes ou les entreprises clés d'un secteur veuillent s'attaquer aux problèmes visés. La probabilité qu'une entente sur la performance environnementale permette de régler un problème environnemental est directement proportionnelle à la participation des responsables de ce problème. Même si la pleine participation à une entente n'est pas toujours possible au départ, le Ministère prendra en compte la probabilité d'une participation accrue lorsqu'il décidera si une entente sur la performance environnementale constitue un outil approprié.

Probabilité du soutien d'intéressés extérieurs : Environnement Canada est d'avis que les ententes sur la performance environnementale seront jugées à terme d'après leurs résultats, mais que leur crédibilité et leur rendement, particulièrement à leurs premières étapes, dépendront largement du soutien d'intéressés extérieurs, comme les organisations communautaires, sanitaires, syndicales et environnementales concernées par les questions visées.

Conclusion

Le processus des ententes sur la performance environnementale peut permettre aux parties d'aborder et de prendre en considération un plus large éventail d'aspects liés à un problème environnemental que la réglementation traditionnelle, laquelle est généralement centrée sur un milieu, une substance préoccupante, un flux de pollution, etc. Une entente sur la performance environnementale peut donner lieu à une stratégie pour de multiples médias et intervenants ainsi qu'à l'établissement de priorités environnementales en fonction de la prise en considération systématique de toutes les questions pertinentes. Ainsi, maints objectifs de performance environnementale peuvent figurer dans une seule entente. Tout en fournissant un moyen de s'attaquer à des questions qui ne seront pas touchées par la réglementation, cette approche proactive peut également aider à atteindre les objectifs plus rapidement que par la seule voie réglementaire.

Cela dit, les ententes sur la performance environnementale ne constituent pas une panacée. Par exemple, lorsque seulement quelques responsables d'un problème environnemental y participent, Environnement Canada devra accorder plus d'importance à d'autres solutions. L'existence d'un grand nombre de « resquilleurs » entamerait la crédibilité d'une éventuelle entente et dissuaderait de sa prise en considération. De même, les ententes sur la performance environnementale ne sont peut-être pas idéales lorsqu'il en faut plusieurs pour régler le même problème environnemental. Cette solution peut imposer de lourds coûts de transaction à tous les participants, y compris le gouvernement, si bien que le coût-efficacité s'en trouve réduit. Environnement Canada pèsera tous les facteurs décrits dans la présente politique-cadre avant de décider de conclure ou non une entente avec une entreprise ou un groupe d'entreprises.

En somme, l'expérience internationale et nationale croissante des ententes environnementales montre que les ententes sur la performance environnementale peuvent à la fois protéger l'environnement et satisfaire aux impératifs commerciaux si elles sont appliquées et conçues comme il se doit. Environnement Canada est disposé à négocier des ententes avec les entreprises qui s'engagent à obtenir des résultats environnementaux mesurables et vérifiables, ainsi qu'à inclure la participation du public et la déclaration de leur performance. Cette approche viendra compléter les actuels instruments d'intervention et de réglementation tout en promouvant le programme d'action environnemental du Canada.

Éléments de la politique-cadre relative aux ententes sur la performance environnementale

Principes

- Efficacité
- Crédibilité
- Transparence et responsabilisation
- Efficience

Critéres théoriques

- Engagement des participants en haut lieu
- Objectifs environnementaux clairs et résultats mesurables
- Responsabilités et rôles clairement définis
- Consultation
- Déclaration publique
- Vérification des résultats
- Incitations et conséquences
- Amélioration continue

Responsabilités d'Environnement Canada

- Déterminer quand recourir aux ententes sur la performance environnementale conformément à la politique-cadre :
  - Coût-efficacité
  - Cadre stratégique et réglementaire à l'appui *(Filet réglementaire)*
  - Capacité des participants
  - Bien-fondé
- Fournir un appui et développer la capacité
- Prévoir des incitations :
  - Pouvoir discrétionnaire
  - Reconnaissance
  - Assistance technique
  - Instruments économiques
- Surveiller la performance
- Prendre des mesures à l'égard de la non-performance

Les procédés d'impression utilisés dans la production du présent document sont conformes aux normes de performance environnementale établies par le gouvernement du Canada dans le document intitulé *La directive nationale concernant les services de lithographie*. Ces normes servent à garantir l'intégrité environnementale des procédés d'impression grâce à la réduction des rejets toxiques dans l'environnement, à la réduction des apports d'eaux usées, à la réduction de la quantité de matières envoyées dans les décharges et à la mise en œuvre de procédures de préservation des ressources.

Le papier utilisé à l'intérieur de ce document est conforme à *La ligne directrice nationale du Canada sur le papier d'impression et le papier à écrire* ou à *La ligne directrice sur le papier d'impression mécanique non couché* (ou aux deux). Ces lignes directrices servent à établir des normes de performance environnementale pour l'efficience dans l'utilisation des fibres, la demande chimique en oxygène, la consommation d'énergie, le potentiel de réchauffement de la planète, le potentiel d'acidification et les déchets solides.

Les procédés d'impression et le papier utilisé à l'intérieur de ce document sont dûment certifiés conformément au seul programme d'écoétiquetage du Canada – le **programme Choix environnemental**[M] (PCE). Le symbole officiel de certification du programme – **l'Éco-Logo**[M] —évoque trois colombes stylisées entrelacées pour former une feuille d'érable représentant les consommateurs, l'industrie et le gouvernement œuvrant ensemble pour améliorer l'environnement du Canada.

Pour plus d'informations sur le **programme Choix environnemental**[M], veuillez visiter son site Web à l'adresse **www.environmentalchoice.com** ou téléphonez le programme au (613) 247-1900.

Le Bureau national de la prévention de la pollution d'Environnement Canada est fier d'appuyer la norme de performance touchant l'environnement et la qualité et l'emploi de papier certifié dans le cadre du **programme Choix environnemental**[M] et de produits et de procédés respectueux de l'environnement, depuis l'élaboration jusqu'à la distribution de produits d'information. Pour obtenir un exemplaire du catalogue *Environnement Canada : Publications et sites Internet choisis*, veuillez communiquer avec nous, sans frais, en composant le 1 800 734-3232 ou (819) 953-5750; par télécopieur au (819) 994-5629 ou par courriel à l'adresse **epspubs@ec.gc.ca**. Pour plus de renseignements sur Environnement Canada, veuillez visiter le site Web du Ministère à **www.ec.gc.ca**.